

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРОЙ

Дюла Крайко

По своим целям и содержанию территориальное планирование очень тесно связано с экономической территориальной структурой, опирается на неё, проявляющиеся в ней закономерности выражаются в тех территориальных различиях, которые не только обуславливают необходимость территориального планирования, но одновременно и дают возможность комплексного выявления проблем.

Таким образом, экономическая территориальная структура играет двойную роль: с одной стороны, она определяет содержание планирования, с другой стороны, будучи ограниченными в пространстве, могут быть использованы в качестве территориальных единиц. Прежде, чем подробно рассмотреть эти вопросы, кратко остановимся на основных зависимостях экономической территориальной структуры.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СИСТЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ

Протекающие в пространстве экономические и социальные процессы составляют системы, исследование которых, вскрытие сложных связей, выявление вытекающих отсюда территориальных различий и противоречий представляет собой основное требование региональных исследований. Экономические территориальные структуры определяют конкретные условия территориального развития, проявляющиеся в ходе этого развития особенности, территориальные различия. Кратко выражаясь, под экономической террито-

риальной стриктурой следует понимать территориальную системы тесно связанных между собой экономических, социальных, естественных факторов и процессов.

Экономическая территориальная структура представляет собой единую, целостную, комплексную систему, которая в упрощённом виде может быть отражена и схематически (рис. 1). Соответственно этой схеме, низшей сферой, отправным, исходным базисом является совокупность естественных потенциалов, на которую непосредственно опираются различные составные элементы сферы производства, как, например, добыча угля, производство основных строительных материалов, перерабатывающая промышленность и сельское хозяйство. Все перечисленные отрасли имеют свою производственную инфраструктуру и одновременно все они являются носителями технического развития. Сфера населения также не является гомогенной, её многочисленные элементы (перераспределение, миграция, утечка, профессиональная подготовка, состав) тесно связаны в первую очередь со сферой производства. И, наконец, системы завершает сеть поселений с их функциями, которая, естественно, самым тесным образом связана с населением, а посредством последнего и с производством. Административное управление не является отдельной сферой, поскольку его функции распространяются на все основные элементы экономической территориальной структуры.

Описанная модель является, как уже говорилось, упрощённой, но она применима для выявления основных зависимостей между элементами территориальной структуры. К числу их относятся следующие.

– Отдельные элементы территориальной структуры охватываются механизмом самых тесных взаимозависимостей, в силу чего происходящие в любом из элементов изменения в большей или меньшей степени сразу же оказывают влияние на все другие сферы. На-

пример, если наносится ущерб естественной среде, иссякают те или иные ресурсы, это сначала влияет на непосредственную отрасль производства (сельское хозяйство, добычи угля), а затем, в результате прекращения или торможения функционирования этой отрасли влияет на динамику населённости, развитие сети поселений и т.д. Наносимый окружающей среде вред может и непосредственно привести к опасным последствиям в отношении населённых пунктов и населения.

Из какой бы точки единой взаимосвязанной системы мы ни исходили, всегда можно наблюдать подобную ценную реакцию. Например, продолжительный и значительный отлив рабочей силы с определённой территории, будучи следствием конкретных причин, в свою очередь оказывает неблагоприятное влияние на состав населения, на его воспроизводство, на процент активной части населения, в случае снижения которого наблюдается торможение производства и темпов развития поселений.

Или, например, низкий показатель квалифицированности населения в отдельных регионах, нехватка хорошо подготовленных профессиональных кадров затрудняют рост производительности труда, что приводит (особенно в наши дни) к серьёзным последствиям в экономической и социальной жизни.

Из тесных взаимосвязей между отдельными элементами экономической территориальной структуры логически следует, что, поскольку изменения любого фактора неизбежно оказывает влияние почти на все остальные, это в обязательном порядке следует принимать во внимание при территориальном планировании. Следовательно, далеко недостаточно в ходе планирования ограничиться лишь планированием показателей отдельных отраслей по территориям; в первую очередь, по областям, ибо это будет в сущности лишь отраслевое планирование, если не принимать во внимание сложный,

вытекающий из местных особенностей и изменяющийся по территориям механизм связей.

Однако вопреки тесным взаимным связям отдельные элементы экономической территориальной структуры не являются равнозначными системами, определяющая роль в них принадлежит сфере производства, на которую ориентируются все другие. Отсюда исходят и передаются дальше основные изменения. В основном, эта сфера определяет протекающие в сфере населения процессы, развитие системы поселений, формирование сферы потребления. Естественное, не следует недооценивать и обратное влияние, поскольку связанные с этим аномалии могут вызывать серьезные затруднения в территориальном развитии. Степень ожидаемых изменений и сила их "излучения", как правило, не являются спонтанными, а могут быть предвзительно подсчитаны и измерены, предусмотрены в территориальном планировании, то есть подлежат регулированию. Таким образом, если бы необходимость территориального планирования не поддерживалась другими причинами, (а таких причин можно привести много), уже этот один фактор сам по себе является достаточным доказательством необходимости такого планирования, поскольку проявляющиеся в связи с этим территориальные противоречия отражают специфику территориальных единиц и могут быть решены лишь в рамках территориального планирования, централизованное планирование не занимается такими вопросами.

б) Наряду с тесной взаимозависимостью между отдельными элементами экономической территориальной структуры очень важным моментом является формирование соответствующих пропорций, в противном случае возникает напряжённость, противоречия, способные привести к территориальному кризису. (Эту проблему подробно освещает Ласло Лацко в работе на соискание докторской степени).

Территориальный кризис может быть вызван следующими причинами:

– В процессе развития нередко наблюдается отставание того или иного элемента, например, капиталовложения в промышленность или в сельское хозяйство не сопровождаются формированием соответствующей инфраструктуры, отстаёт развитие коммунального обслуживания населения. Развитие производства может тормозиться отсталостью сети поселений или несоответствующим уровнем снабжения населения. (Это часто наблюдается в районах, где преобладают мелкие сельские поселения.). О нарушении соответствия отдельных элементов структуры свидетельствует и перенаселённость района Балатона, который представляет собой, к сожалению, типичный пример территориального кризиса.

– Недостаток необходимой согласованности экономической территориальной структуры наблюдается и на территориях с неблагоприятными природными данными. Так, например, бедность территории в минеральных ресурсах, сопровождаемая низкоплодородными почвами, приводит к низкой урожайности сельскохозяйственных культур, нет возможности обеспечить необходимый уровень занятости населения, удержать его; это неизбежно вызывает отлив рабочей силы, что, естественно, тормозит развитие сети поселений. Опираясь лишь на собственные ресурсы и возможности, эти территории не в состоянии изменить положение, отсталость их по сравнению с другими растёт. В настоящее время они получают поддержку от государства, однако и это не в состоянии повернуть обратно этот неблагоприятный процесс.

– Значительным тормозом территориального развития может быть иссякание природных ресурсов, например, угля, или (вероятно уже через несколько лет) нефти в Южном Алфёльде. В подобных случаях сформировавшаяся производственная инфраструктура остаёт-

ся неиспользованной, рабочую силу необходимо перегруппировать, создать новые производственные ёмкости.

Таким образом, на данной территории происходит значительное изменение экономической структуры. При соответствующей тщательной продуманности такое переформирование экономической территориальной структуры может быть сопряжено лишь с небольшими конфликтами, в противном же случае возникающая напряжённость может привести к территориальному кризису. Подобная ситуация складывается и в том случае, если ведущие отрасли пришли в кризисное состояние, когда сравнительно большое число предприятий территории вынуждены значительно снизить производство, изменить свой профиль, или вообще прекратить своё существование.

В последующие годы в ходе территориального планирования придётся, вероятно, принимать во внимание этот факт.

– В случае насильственной, искусственной ломки экономической территориальной структуры грубо нарушается согласованность между отдельными элементами её. Установленная после первой мировой войны трианонская граница привела к полному прекращению сформировавшейся раньше системы связей, что для большинства поселений, превратившихся в пограничные зоны, было сопряжено с тяжёлыми последствиями. Так, например, Сегед, бывший раньше крупным транспортным узлом и обладавший значительной зоной тяготения, утеряти существенную часть своих прежних функций, его развитие на целые десятилетия приостановилось. Не случаен тот факт, что значительная часть слабо развитых территорий с неблагоприятными данными находится в пограничной зоне.

– Далеко не обеспечены условия гармонического, выровненного развития экономической территориальной структуры в прилегающих к границам областей зонах. Области отделены друг от друга настоящими "пограничными шлейфами", большинство которых – с

какой бы стороны мы ни приближались к ним – являются периферийными. Эти поселения, как известно, не получают необходимой для их развития помощи. Положение усугубляется ещё и тем, что их жители в целях приобретения тех или иных нужных им товаров, вещей, средств вынуждены значительно "накладнее", чем живущие в центре. То же относится и к реализации производимой ими продукции: удалённость рынка связана с намного большими расходами по доставке. Инфраструктура в таких поселениях, как правило, недостаточно развита. Это положение общезвестно, нет необходимости детально обрисовывать его, хотелось бы лишь подчеркнуть, что в этом нельзя однозначно обвинять систему областного деления, ибо в большинстве случаев положение нельзя улучшить даже изменением границ областей и периферийные зоны по-прежнему остались бы периферийными. Хотя в порядке исключения следует упомянуть и случаи, когда единственным решением проблемы представляется именно коррекция границ областей, например, Кечкемет, Надькёрёш, Сольнок-Абонь.

Обвинять в создавшемся неблагоприятном положении систему областного деления нельзя уже и потому, что границы неизбежны при любой системе административного деления и независимо от величины административной единицы неизбежны и периферийные территории. Возможным решением проблемы предсравляется усиление сотрудничества между областями в области территориального развития в целях стимуляции развития неблагоприятных, периферийных территорий. Следовало бы расчленить функции по обслуживанию, например, медицинское обслуживание должен осуществлять наиболее доступный в транспортном отношении центр, независимо от областной принадлежности. Необходимо более тесное сотрудничество между областями в целях гармонического развития таких процессов, элементов экономической территориальной структуры, как,

например, использование ресурсов (энергия, сырьё, вода, рабочая сила и т.д.) развитие инфраструктуры, создание сети складов, программирование транспортировок.

– Взаимозависимость экономических территориальных структур, их взаимное влияние должны составлять важный элемент регионального планирования. В наши дни в этом аспекте также происходят изменения, иначе ставится вопрос в случае сильно централизованного отраслевого планирования и в случае обладающих расширенной правовой компетенцией экономических единиц: в первом случае легче определить влияние развития новой отрасли промышленности на окружающую среду, на населённость, на развитие сети поселений, чем во втором случае, когда возможно и то, что на одной данной территории одновременно несколько предприятий выходит из строя, прекращает свою деятельность, в результате чего образуется избыток рабочей силы, что в свою очередь оказывает влияние почти на все экономические территориальные структуры. В то же время поскольку большинство решений принимается на данной территории (область или экономический район), а не в центре, значение природных данных, различных потенциалов, с точки зрения производительности труда и конкурентной способности повышается, в силу чего роль территориального планирования в будущем не только не должна понизиться, но, наоборот, повысится, причём оно в обязательном порядке должно стать более гибким.

Ожидаемая дальнейшая децентрализация экономического управления, вероятно, изменит существующую сейчас систему центрального планирования и одновременно поднимет вопрос о разработке задач регионального планирования применительно к новым условиям.

в) Модель экономической территориальной структуры хорошо отражает связь сети поселений со сферой производства, а также

различие между экономическими районами и зонами тяготения поселений. Поселения образуют системы. Они тесно связаны со всеми факторами экономической территориальной системы, однако определяющую роль играют относящиеся к сфере производства экономические территориальные структуры. Отсюда логически следует, что как в ходе исследований в области географии поселений, так и в ходе составления планов развития необходимо принимать во внимание указанные зависимости, к сожалению, часто наблюдается противоположное, когда в лучшем случае принимают во внимание населённость, совершенно забывая о производстве и географической среде, о потенциалах. Действующий между экономическими территориальными структурами механизм связей может быть использован в региональном планировании в случае возможности территориальной локализации и конкретизованного выражения. Итак, мы вновь подошли к одному из наиболее сложных и спорных вопросов экономической географии, а именно к вопросу о том, можно ли прерывать пространственные процессы экономической территориальной структуры? Насколько адекватно отражают действительность территориально разделённые, отграниченные системы связей или они являются лишь искажающими действительное положение "уродливыми порождениями" системотворческой деятельности субъекта?

Территориальное отграничение отдельных элементов экономической территориальной структуры (хотя и здесь имеет место искусственное прерывание единого процесса) методически решимо, поскольку направление и интенсификация протекающего в пространстве процесса территориально расчленены. Это приводит к гомогенному или отраслевому региону. При комплексном рассмотрении всех отраслей в случае, если организующая сила исходит из одного или нескольких центров мы приходим к зонам тяготения поселений.

Возникает следующий вопрос: как быть с теми элементами территориальной структуры, на которые сила центра практически не в состоянии оказать влияние?

Например, естественный потенциал, производственная структура, профиль сельскохозяйственного производства, производственная инфраструктура и т.д.

Мы считаем, что эти элементы можно территориально дифференцировать по их влиянию, через вызываемые ими последствия. Например, группы поселений с тождественными интересами можно разграничить на основе осуществления этих интересов (а не по сфере притяжения).

Это следствие (или явление), исследуя его причины, мы придём к естественному потенциалу, к низкому уровню промышленного и сельскохозяйственного развития, к миграции рабочей силы и т.д., то есть к системе связей экономической территориальной структуры в целом. Иначе и быть не может, ибо, как мы уже подчёркивали, из какой бы точки описываемой модели мы исходили, через сеть взаимосвязей можно вскрыть всю систему.

С точки зрения основных критериев в модели следует разграничить зоны тяготения поселений и экономические регионы. Первые включают в себя в первую очередь сферу поселений и населённости, а вторые охватывают все элементы, обеспечивая приоритет сферы производства. Это различие лежит в основе существенных отклонений между зонами тяготения и экономическими регионами как по содержанию, так и в методическом отношении. Например, зоны тяготения отражают меньшее число экономических территориальных структур, однако таких, которые в пространстве легче отграничить.

Понятие экономического региона шире и принимает во внимание и такие территориальные структуры, которые не имеют резко выраженных территориальных границ. Далее, отдельные элементы экономических территориальных структур – в силу отсутствия исходящей из центра организующей силы – часто несинхронны, территориально несовпадают. Например, сельскохозяйственные производственные типы часто несовпадают с тем или иным отраслевым промышленным районом. В силу перечисленных противоречий большинство специалистов, признавая зоны тяготения, в то же время отрицает или ставит под сомнение существование экономических регионов. При этом они ссылаются на то, что если в производстве и формируются в пространстве определённые узлы сгущения, их отделение, разграничение объективными методами невозможно, более того, излишне, поскольку они неприменимы не только в практике, но и для дидактических целей.

При определении границ экономических регионов необходимо исходить из учёта всех основных элементов экономической территориальной структуры, которые, находясь в самой тесной связи между собой, переплетают территорию всей страны. Исходя из приоритета производства, и в промышленности, и в сельском хозяйстве можно найти территориальные различия, пространственные узлы сгущения, где деятельность соответствующей отрасли проявляется более интенсивно, или становится более специализированной. Это объясняется многими причинами, как, например, более благоприятные естественные данные, более развитая инфраструктура, более высокий уровень квалификации населения и т.д. Мобильность населения, развитие сети поселений, интенсивность их функций, их пространственное влияние тесно связаны с сформировавшимися в производстве территориальными различиями. Поскольку нет такого показателя, с помощью которого можно было бы пространственно

отграничить на уровне поселений промышленность и сельское хозяйство или их специализацию, приходится ограничиться исследованием, определением механизма влияния и полученные таким образом территориальные единицы сопоставить со сферой производства и естественным районом. Границы не будут вырисовываться четко, поскольку пояса, отделяющие "тенденции", включают и переходные, периферийные территории. Естественно, этот метод существенно не отличается от деления по зонам притяжения поселений. Почему же тогда в одном случае мы говорим о зоне притяжения, а в другом – об экономическом регионе? Мы считаем, что сущность определяется не тем, на основе какого метода уточняются границы, а тем, какие элементы территориальной структуры включает в себя система, какие функции она выполняет, и с этой точки зрения две территориальные системы отличаются друг от друга.

Связь территориального планирования с экономическими регионами

Этот вопрос исторически впервые возник в Советском Союзе в 20-ые годы в связи с разработкой плана ГОЭРЛО, поскольку программа электрификации практически включает в себя и элементы территориального планирования. Позднее территориальные планы были разработаны по республикам и областям, которые, как известно, являются одновременно и административными единицами.

В капиталистических странах региональному планированию придают отличное от социалистической практики содержание, но также связывают его с определёнными территориальными единицами. В Англии это регионы, во Франции – административные единицы и т.д.

В нашей стране в 50-ые годы, то есть в начальный период экономического районного исследования эти две категории были

тесно связаны и считались неотделимыми друг от друга. В этот период теоретически не исследовали, не анализировали подробно связь между экономическими районами и территориальным планированием, ограничиваясь лишь высказываниями общего характера. В 50-е годы, как известно, экономические районные исследования были прекращены в самом начале, территориальное планирование тоже не имело места. Вопрос, в сущности, остался лишь теоретическим.

В 60-е годы к проблеме подошли со стороны планирования, вопрос территориального планирования был поставлен на повестку дня, а потому, естественно, стало необходимым исследование территориальных единиц. Эта проблема основательно и подробно изучалась Ласло Кёсеги. Однако к практическому решению вопроса ещё не подошли. В дальнейшем выяснилось, что ошибочным было положение о том, что, как и планы развития народного хозяйства, территориальные планы также должны разрабатываться для всей страны центром. Для этой цели хотели использовать так называемые районы планирования. Территориальные районы планирования состоят из областей, а потому, как справедливо отметил Иштван Бартке, теоретически требование удовлетворяется, но по содержанию не применимы. Отсюда видно, что сфабрикованные в 60-е годы территориальные единицы в практике не нашли применения.

В настоящие дни планирование, как и экономическое управление страны, находится в стадии преобразования, прежние методы подлежат пересмотру, после чего их следует приспособить к новой системе экономического управления.

Часто возникает вопрос: нужно ли вообще территориальное планирование? Ведь практика трёх десятилетий принесла, признаться, немного результатов. Намного более эффективными оказались планы развития, разработанные для специальных территорий

или поселений. Мы считаем, что существующие в настоящее время экономические трудности, коренное преобразование характера развития не только не отрицают нужности территориального планирования, но наоборот, повышают его значение. Пространственные изменения структуры народного хозяйства протекают с территориально неодинаковой – (зависимости от местных условий) интенсивностью, часто сопровождаются возникновением территориальной напряжённости, которая заранее может прогнозироваться. Рациональное, продуманное территориальное планирование может способствовать значительному снижению такой напряжённости. В наши дни (и в дальнейшем) часто возникают такие проблемы, явления, которые отличаются специфически территориальным характером и решение которых уже в силу децентрализации экономической жизни является задачей местных органов.

Вслед за признанием жизненности территориального планирования возникает следующий вопрос: каковы те территориальные единицы, на которые оно должно опираться и которые в силу тесной связи с экономическими территориальными структурами наиболее соответствуют цели?

На противоречивость положения указывал Иштван Бартке, который отмечал, что экономические регионы по своему содержанию соответствуют требованию, а потому могли бы быть применимы, однако использование их из-за неопределённости границ упирается в непреодолимые трудности. В случае административных единиц положение как раз обратное. Границы их стабильны, но по содержанию они не адекватны задаче. Исходя из этого, Бартке считает более приемлимыми для планирования зоны притяжения рабочей силы. (Иштван Бартке: *Роль регионов как территориальных единиц в территориальном планировании*. Территориальная статистика, 1986. 2).

В 50-е и 60-е годы использование экономических районов для целей территориального планирования представлялось простой задачей. В настоящее время многие считают, что соединение двух категорий очень повредило престижу территориального планирования. Мы считаем такое констатирование неточным, ибо сущность проблемы не в этом. С одной стороны, ошибка была допущена в том отношении, что зависимость между двумя системами планирования не подвергли соответствующему последовательному исследованию. С другой стороны, нерезультативности территориального планирования способствовал ряд объективных факторов. Так, например, совершенно не имеет значения, для каких территориальных единиц сформулированы территориальные планы, если нет системы необходимых для их осуществления средств. В случае составления областных территориальных планов центральным вопросом является не то, насколько приемлема в целях планирования административная единица, а то, что нет соответствующего форума, способного осуществить представления. Дело в том, что за выполнение отраслевых программ в основном ответственны соответствующие министерства. Отраслевые требования часто противоречат территориальным принципам, но поскольку осуществление последних зависит от первых, осуществление сформулированных в территориальных планах задач часто отодвигается на последний план. Это противоречие, однако, отнюдь не означает, что не следует искать такие территориальные единицы для территориального планирования, которые адекватны намеченным задачам. Хотелось лишь подчеркнуть, что утеря престижа территориального планирования объясняется многими причинами.

Выше мы уже останавливались на вопросе о том, что, хотя экономическая территориальная структура представляет собой взаимозависимую территориальную систему, её отдельные элементы

имеют сравнительно самостоятельную форму движения и дают возможность отграничить объективно существующие территориальные единицы. Сюда относятся отраслевые регионы, например, сельское хозяйство, промышленный регион, или зона притяжения (в том числе рабочей силы, системы преподавания, обеспечения, медицинского обслуживания и т.д.). Следовательно, существует целый ряд таких территориальных единиц, которые с достаточной точностью могут быть определены для планирования, вопрос лишь в том, какой из них для каких целей следует использовать.

При выборе территориальной единицы решающим моментов является вопрос о том, что мы считаем первостепенной целью территориального планирования, то есть решению каких задач хотим способствовать.

В случае специфических пространств это сравнительно просто определить, дачные районы или районы с неблагоприятными природными данными включают соответствующие своей основной задаче территории, то есть адекватны задаче, с точки зрения территориального планирования представляют собой оптимальные единицы. К сожалению, намного сложнее территориальное планирование в таких частях страны, где между целями и территориальными единицами существуют многочисленные противоречия.

Одной из основных задач территориального планирования является правильное формулирование специфики данной территории, верное отражение противоречий экономической территориальной структуры, возможности использования местных данных и четкое определение задач развития, исходя из перечисленных выше факторов. Следующей общей задачей является снижение территориальных различий. Для решения этих задач трудно найти соответствующие территориальные единицы. Ведь области не в состоянии даже точно отразить различия в урбанизации экономического развития, поскольку

их территории не являются гомогенными, в пределах их наблюдаются значительные различия, не говоря уже об определении целей развития.

Зоны притяжения рабочей силы более соответствуют верному определению и учёту условий, возможностей экономического и социального воспроизводства, но и здесь имеют место существенные противоречия.

Например, границы административных единиц и зон притяжения часто пересекают друг друга, движение рабочей силы является лишь одним элементом экономической территориальной структуры (хотя и очень существенным), который к тому же не всегда является синхронным с другими элементами, например, поселения с одинаковым уровнем развития и тождественными интересами относятся к разным зонам притяжения. В то же время единицы с точки зрения природно-географического потенциала территории расчленяются. Различия проявляются и между зоной притяжения рабочей силы и отраслевым регионом, например, в случае сельскохозяйственных территорий.

Отсюда очевидно, что можно обобщить лишь вопросы, связанные с рабочей силой, остальные задачи территориального планирования отступают на задний план.

Трудность заключается и в том, что районы притяжения рабочей силы различаются по величине и являются трудносравнимыми. Кроме Будапешта, большую зону притяжения имеют Сегед, Дёр, Мишкольц и т.д., чего нельзя сказать о многих других поселениях.

Мы считаем, что зоны притяжения рабочей силы успешно применимы для учёта рабочей силы, но не могут подменять совокупность территориальных проблем. Естественно, встречаются подобные специальным пространствам случаи, когда важнейшим вопросом территориального планирования становится вопрос использования

рабочей силы, как, например, в районе Озд. Понятно, что в таком случае все другие задачи должны решаться в аспекте решения этой основной проблемы, а потому зона притяжения рабочей силы становится адекватной цели территориальной единицей.

Из приведенных примеров должно быть очевидно, что выбор территориальной единицы в целях территориального планирования является далеко не простой задачей, и при любом решении имеют место противоречия, трудности. Отсюда логически следует, что необходимо искать такие пути решения, которые дают возможность как можно правдивее отражать действительность и одновременно обеспечивать систему необходимых для решения поставленных задач средств. Это значит, что процесс планирования частично можно сделать независимым от системы административного деления, территориально можно отойти от нее, но осуществление намеченных задач следует формулировать для административных единиц, поскольку лишь они в состоянии решить эти задачи. Иными словами, здесь возможно лишь компромиссное решение.

Считаем, что необходимо такое, методически отличное от практики прежних лет, гибкое, многомерное планирование, которое ориентируется на экономическую территориальную структуру. Итак, одним из важнейших критериев и требований территориального планирования является его согласованность с экономической территориальной структурой не только по форме, но и по содержанию. Далее, в отличие от нынешней практики необходима разработка намного большего числа типовых планов.

В некоторых случаях согласованность как по форме, так и по содержанию представляется довольно простой задачей и применяемая до сих пор практика накопила уже в этом отношении богатый опыт. Наиболее общими являются планы развития поселений или групп поселений. Многие считают, что поскольку эти планы прини-

мают во внимание и последствия, вытекающие из влияния зон притяжения поселений, они в этого способны заменить, делают излишней разработку территориального планирования для других территориальных единиц. Это, однако, ошибочное мнение, практика противоречит ему, поскольку на переднем плане планов развития стоят поселения, которые далеко не охватывают весь круг проблем данной территории. Хотя, конечно, поселения частично берут на себя задачи территориального планирования и одновременно означают гарантию их реализации. Итак, планы развития поселений представляют собой разновидность территориального планирования, в практике до настоящего времени они оказались наиболее результативными, метод их составления наиболее разработан, уточнён.

Следующую группу составляют планы регионального развития специфических территорий, которые, подобно первой группе, в территориальном отношении сравнительно легко разграничимы, а по содержанию полностью согласованы с основными целевыми установками планов развития. Однако в ходе их практического осуществления трудность состоит в том, что в ряде случаев эти территории относятся к нескольким административным единицам. Этот факт, наряду с некоторыми другими причинами, способствует тому, что вопреки наличию отличных региональных планов всё ещё не удалось решить целый ряд важных проблем некоторых территорий такого типа.

К числу специфических территорий следует отнести:

- курортные районы, их территориальное отграничение обычно не вызывает затруднений. Не подлежит сомнению, что в случае Балатона, например, планы развития и упорядочения необходимо разрабатывать и для зоны тяготения.

- Несколько сложнее определить границы территорий, с неблагоприятными природными данными, не говоря о том, что они

часто встречаются рассеянно, мозаично. Их учёт обычно относится к планам развития областей, в силу чего ещё больше дробятся связанные между собой пояса, зоны.

В условиях новой налоговой системы взносы населения на территориальное развитие не в состоянии улучшить положение поселений с неблагоприятными естественными данными, ведь население здесь бедное, а потому взносы их невелики. Без государственной дотации территориальные различия станут, бесспорно, ещё более резкими. Но эффективность использования государственных дотаций требует точного, чёткого анализа конкретных условий и возможностей.

– Пограничные поселения, которые в большинстве своём находятся в неблагоприятном положении. Хотя комплексные географические исследования в наши дни выдвинулись на передний план, и здесь нельзя ожидать решения проблемы точного разделения, поскольку нет необходимых для этого критериев, да и исследования ведутся не в этом направлении.

Особое место пограничных территорий в территориальном планировании обусловлено и тем, что здесь целесообразно было бы сформировать сотрудничество с пограничными странами. Например, на границе с Югославией, в южных частях обл. Чонград и Бач-Кишкун можно было бы провести ряд таких мероприятий, которые были бы взаимно выгодны обеим сторонам. Например, при сравнительно небольших капиталовложениях можно было бы восстановить железнодорожное сообщение по линии Алфёльд – Сабадка – Фиуме, что в значительной степени улучшило бы товарооборот и между Южным Задунайским краем и Алфёльдом. Далее, обе стороны заинтересованы в обмене рабочей силой. Целесообразно дальнейшее расширение сотрудничества в области перевозок и переработки сельскохозяйственной продукции. В развитии водного транспорта Сегеда заинтере-

сована и Югославия. Самое тесное сотрудничество необходимо в области защиты окружающей среды, водного хозяйства. Вблизи границы с г. Сабадка можно было бы создать свободную беспошлинную зону.

Приведенные примеры служат иллюстрацией того, что планы регионального развития пограничных территорий целесообразно вновь продумать, отдельно разработать. И по возможности согласовать с заинтересованными пограничными странами в целях максимального использования имеющихся здесь возможностей.

— Сюда же относятся так называемые критические территории (с этой категорией в последующие годы, вероятно, придётся часто встречаться), сформировавшиеся в результате изменения экономической структуры, вернее, как следствие её неравномерного развития. Первоочередной задачей здесь представляется точное вскрытие причин кризиса и, естественно, выдвинуть на передний план задачи, призванные способствовать выходу из кризисного положения. Поскольку этот кризис неизбежно оказывает влияние на все отрасли, это в обязательном порядке нужно вскрыть до конца.

Базисом территориального планирования можно считать тот или иной регион, в зависимости от того, развитию какой отрасли мы хотим отдать предпочтение. Для планов сельскохозяйственного развития наиболее эффективно можно использовать сельскохозяйственный регион; для планов по использованию рабочей силы — как это уже раньше указывалось — районы миграции и т.д. Отраслевые планы развития разрабатываются и для территории области, но такие возможности довольно ограничены.

Есть и такие элементы структуры, которые территориально трудно локализовать, как, например, транспорт, однако как отдельная отрасль требующие территориальные планы развития. В таком случае для планирования как единица приемлема территория обла-

сти, с учётом сложившейся уже соответственно основным направлениям движения системе связей. К сожалению, области часто не согласуют свои концепции развития транспорта, затрудняя тем самым межобластные транспортировки.

Территориальные планы развития, разработанные с учётом перечисленных специфических задач, не только не противоречат, но, наоборот, полностью соответствуют планам развития, включающим все основные проблемы данной территориальной единицы. Эти последние – как краткосрочные, так и перспективные – разрабатывались и разрабатываются в отношении областей. Просто потому, что в настоящее время нет другой приемлемой территориальной единицы, сравнительно достоверной службы статистических данных и, далее, только области располагают необходимыми для осуществления этих планов системами учреждений, институтов. Итак, исходя из реального положения, следует признать два возможных варианта планирования, которые не отрицают друг друга и могут существовать одновременно.

Для территориального планирования важно формирование адекватных задаче территориальных единиц, это следовало бы осуществлять постепенно, приближая области к разграниченным единицам экономической территориальной структуры. Это было бы оптимальное решение территориального планирования, основанное на применении наиболее соответствующей целям планирования территориальной единицы. К сожалению, практика последних десятилетий показывают, что такие положительные изменения в ближайшем будущем представляются ещё нереальными. Поэтому остаётся другая альтернатива, а именно: планирование остаётся в рамках областей, но в ходе его разработки будут учтены, с одной стороны, перечисленные выше представления относительно специфических территорий, с другой стороны, – задачи, вытекающие из территориально

нелокализуемого комплекса связей экономической территориальной структуры. Считаем, что в настоящее время экономические регионы не в состоянии дать большую помощь территориальному планированию.

В ходе территориального планирования в большей или меньшей степени могут быть использованы все таксономические единицы экономического региона.

Макрорайоны, которых в Венгрии 4: Центральная часть, Северная Венгрия, Алфёльд и Задунайский край. Они способны представлять территориальные проблемы в наиболее общих чертах, отражать различия в уровне развития разных частей страны, однако эта информация носит ориентировочный характер.

Территориальные различия в пределах одного региона очень значительны, например, Малая Венгерская низменность в Задунайском крае, или области Ниршиг и Сольнок в Алфёльде и т.д. Отсюда очевидно, что макрорайоны не могут служить единицей планирования.

Мезорайоны по размерам территории не очень отличаются от регионов (районов) планирования. Однако обе эти категории непригодны для территориального планирования, поскольку несинхронны с административными единицами. Кроме этого, нехватает внутренней связывающей силы, включает гетерогенные, отличные в географическом, экономическом и социальном отношениях территории, границы их расплывчаты, часто точно неопределимы. Но в ходе составления территориальных планов их следует принимать во внимание в качестве фактора.

Существует ряд процессов, проявление которых нельзя замкнуть определёнными границами, например, свести только к областям. В то же время территориальное планирование должно принимать во внимание и процессы, выходящие за пределы области.

– Многие функции региональных центров, как, например, просвещение, медицинское обслуживание, крупная торговля и другие распространяются на несколько областей.

– Планирование и решение некоторых региональных задач, как, например, защита окружающей среды, защита от паводковых вод и т.д. затрагивает также одновременно ряд областей.

– Между относящимися к регионам областями существуют определённые транспортные связи; при разработке концепции развития сети поселений во многих местах принимают во внимание и пограничные территории, которые в силу своего периферийного положения отодвинуты на задний план и развитие которых требует согласованной деятельности пограничных областей.

– Многие институты, учреждения, обладающие территориальной компетенцией, в настоящее время расширили свои функции на территорию нескольких областей, а потому их координация со стороны областных органов сопряжена с определёнными трудностями.

– В системе управления предприятиями несколько выделяется роль региональных центров (особое положение занимает Будапешт, роль которого несравненно выше). Процент управляемых со стороны регионального центра предприятий, которые функционируют в относящихся к одному и тому же региону планирования областях, несколько выше, чем в случае удалённых. Этот показатель, однако, нигде не превышает 10%, поскольку везде преобладает влияние Будапешта. Чем более однородным является экономический регион, тем выше процент предприятий, управляемых из регионального центра (например, Северная Венгрия).

– Кооперация промышленных отраслей в мезорегионах в основном не усиливается, лишь в отношении некоторых промышленных отраслей в отдельных регионах отмечается формирование более

тесных связей (Кишпалфёльд, Северная Венгрия, Средний Задунайский край).

- В ряде пунктов относящихся к одному региону планирования областей в целях согласования планов создали координационные комиссии.

- Существует ряд ресурсов, которые целесообразно принимать во внимание на уровне мезорайонов, определяя их использование. Сюда относятся: вода, источники энергии, рабочая сила, хранение и переработка сельскохозяйственных продуктов, развитие инфраструктуры и т.д.

Одной из отечественных особенностей мезорайонов является слабая внутренняя связывающая сила, то есть слабые связи между районами. Это, однако, далеко не означает отрицание факта их существования. Северная часть Венгрии, Малый (Киш) Алфёльд, Южный Алфёльд представляют собой такие географически-экономические единицы, которые нельзя заменить зонами притяжения (тяготения). Хотя они не могут служить единицами территориального планирования, тем не менее их следует принимать во внимание для согласования планирования таких процессов, которые выходят за пределы областей, служат рамками осуществления сотрудничества между территориальными единицами низшего уровня, то есть открывают возможности лучшего использования кроющихся в них преимуществ.

Внутренняя гомогенность экономических подрайонов, территории которых в основном совпадают с областями (более-менее существенные отклонения от границ областей наблюдаются в Северной Венгрии и в Задунайском крае (значительно сильнее по сравнению с мезорайонами. По промышленной специализации, по уровню экономического развития и особенностям развития отличаются от соседних районов.

На уровне подрайонов переплетаются такие процессы, которым следует уделять особое внимание в ходе регионального планирования.

- Чётко отражаются условия экономического роста – естественно-географические данные то есть потенциал, рабочая сила и т.д.

- Различия между территориями, специальные черты развития, как уровень развитости, темп роста, экономическая структура, могут быть сформулированы более экзактно, поскольку здесь они проявляются яснее, чем на более высоком уровне.

- Здесь легче вскрыть и определить связи и соотношения между экономическими территориальными структурами, что является важным условием пропорционального развития.

- Более чётко отражаются существующие в стране территориальные различия и, поскольку подрайоны являются наиболее соответствующей единицей в характеристике экономических процессов, здесь хорошо регистрируются закономерности территориального развития.

- С помощью сравнительно небольших изменений можно добиться синхронности с административными единицами.

Таким образом, экономические подрайоны обладают целым рядом таких особенностей, в силу которых они могут служить рамками территориального планирования, не говоря уже о том, что их границы могут быть установлены с соответствующей требованию точностью. Единственная проблема состоит в том, что они не располагают органами государственной власти, не являются административными единицами, то есть недостаёт нужного средства, гарантии для концепции планирования. Как уже отмечалась, в ближайшем будущем административная реформа не будет сопровождаться существенными территориальными изменениями, то есть между двумя

территориальными системами едва ли будет полная согласованность. В силу этого реальной возможностью представляется лишь такое решение, когда при региональном планировании в обязательном порядке будут приниматься во внимание экономические, социальные процессы и влияющая на них естественная среда и на уровне подрайонов, и в то же время областные задачи будут сформулированы и в областных планах. Такая двойственность несколько усложняет региональное планирование, но, по нашему мнению, это решимая задача.

Экономические микрорайоны являются наименьшей территориальной единицей системы районного деления (правда, существуют и ещё меньшие территории, но они уже являются специальными территориальными единицами и, как правило, базируются на том или ином элементе экономической территориальной структуры. Микрорайоны хорошо отражают местные географические, экономические и социальные особенности, территориальные различия проявляются здесь в очень острой форме. По размерам они не пригодны для территориального планирования, поскольку многочисленные существенные процессы, охватывающие большие территории, на этом уровне нельзя проанализировать с соответствующими выводами (именно поэтому планы развития поселений не могут заменить собой территориальное планирование), тем не менее проявляющиеся здесь территориальные различия очень важны для территориального планирования на областном и иных уровнях, поскольку в большинстве случаев интеграция задач исходит отсюда и проявляющиеся здесь взаимосвязи и взаимозависимости в значительной степени определяют направление и темп развития области. Вскрытие и учёт их максимально отвечает целям территориального планирования, не ущемляя при этом самостоятельности областей.

Как и естественные территории, экономический район посредством взаимовлияния более важных экономических отраслей приобретает качество, что является очень важным критерием при выделении его из окружающей среды, именно в силу этого экономический район представляет собой "нечто иное" по сравнению с другим соседним районом, хотя и в этом другом точно также существуют промышленность, сельское хозяйство, транспорт и т.д., равно как и их взаимосвязи.

Считаем, что для территориального планирования очень важно именно это "нечто иное", то есть те особенности, которые определяют специфику, характер данной территориальной единицы, и наоборот – поскольку территория в силу этого очень дифференцирована, территориальное планирование необходимо.